

L'accès des partis politiques « extrémistes » aux élections politiques

(par Pierre Esplugas- Labatut – Professeur à l'Université Toulouse I Capitole)

La question de l'accès des partis politiques extrémistes aux élections suppose au préalable de résoudre des problèmes de définition. Tout d'abord, la structure que constituent les « partis politiques » n'est pas en droit français formellement et clairement définie¹. Le droit français indique seulement que ce sont des « associations » mais d'un type particulier car soumis à une législation spécifique sur la question de leur financement en vue d'assurer une transparence de la vie politique. De plus, même si l'article 4 de la Constitution précise que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage », un parti peut très bien exister en décidant de ne pas présenter de candidats à une élection. Dans cette hypothèse, la question de l'accès aux élections ne se pose pas ce qui peut être le cas pour un parti extrémiste qui peut avoir comme ligne politique, par exemple, d'organiser l'agitation plutôt que de candidater à une élection.

La définition d'un parti « extrémiste » n'est pas plus claire. On ne peut effectivement saisir le caractère extrémiste d'un parti que sous l'angle de la science politique qui prend en compte la doctrine et le comportement réel d'un parti. Néanmoins, le juriste peut fournir quelques éléments de réponse. Il existe en effet en droit français une législation ancienne (loi du 10 janvier 1936²), élaborée pour éliminer les ligues factieuses durant l'entre-deux guerres, qui pose des critères d'interdiction d'association incluant les partis politiques parce qu'elles sont dangereuses. Le critère principal justifiant une telle mesure radicale est le comportement violent ou l'usage de la force. Cette législation a été complétée après-guerre en sanctionnant les provocations à la haine raciale ou antisémite. On peut toutefois penser que ces critères sont réducteurs pour définir ce qu'est un parti extrémiste.

Le critère est en réalité subjectif et non dénué d'arrière-pensées politiques. Une telle qualification induit un jugement de valeur négatif et est formulé par celui qui dénonce un tel caractère. Plus pratiquement, dans un pays comme la France toujours très structuré, qu'on le veuille ou non, par le clivage droite-gauche, ce sont des sympathisants de gauche qui dénoncent le caractère extrémiste d'un parti de d'extrême-droite, en pratique pour le nommer le Front national et, vice-versa, des sympathisants de droite qui dénoncent le caractère extrémiste d'un parti de gauche, en pratique, par exemple pour les nommer, des partis comme la Ligue communiste révolutionnaire, Lutte ouvrière, voire le Front de gauche.

¹ V. *supra*, A. Levade, « Les statuts des partis politiques en France ».

² L. 10 janv. 1936 sur les groupes de combat et les milices privées aujourd'hui abrogée et codifiée au Code de sécurité intérieure (art. L 212-1).

Une troisième série de précisions quant aux contours du sujet doit être formulée sur le terme « d'élections ». On distingue en effet traditionnellement deux types d'élections, les élections « politiques », c'est-à-dire pour lesquelles le suffrage est universel et votent des citoyens ne justifiant pas d'une qualité particulière et les élections « corporatives » pour lesquelles le suffrage est restreint à une ou des catégories d'électeurs justifiant d'une qualité particulière. Ces dernières sont en principe réservées à des « syndicats » et non à des « partis politiques ». Toutefois, des syndicats, notamment professionnels représentant des salariés, ont été conçus en France comme un prolongement ou des satellites d'un parti politique. C'est ainsi que des liens étroits unissent par exemple le syndicat CGT au Parti communiste. La question de l'accès d'un parti extrémiste peut donc se poser aussi pour une élection corporative. En droit, tant la Cour de cassation par sa jurisprudence³ que le Conseil d'Etat par voie d'avis⁴ sont venus limiter la possibilité pour un parti, en l'occurrence le Front national dans les secteurs pénitentiaire et de la police, de créer un syndicat professionnel. On peut d'ailleurs peut-être critiquer un tel positionnement car on n'admet pas pour le Front national, parti jugé extrémiste, ce que l'on admet pour le Parti communiste avec la CGT.

En fait, c'est pour les « élections politiques », c'est-à-dire celles où le suffrage universel est applicable, que se pose véritablement la question de l'accès, ou de la limitation de cet accès, des partis extrémistes. Celui-ci peut être en quelque sorte « régulé » (terme habituellement appliqué juridiquement à un marché « économique », mais que nous prenons le risque de transposer à ce qui serait un marché « politique », transposition d'ailleurs admise en science politique). Les moyens de la régulation sont l'interdiction (I.), la loi électorale (II.), les décisions prises par les organes compétents pour les médias audiovisuels (III.) et par le juge (IV).

I. La régulation de l'accès par l'interdiction

Le premier des moyens de régulation serait brutalement de barrer l'accès d'un parti extrémiste à une élection par l'interdiction même de ce parti. Cette mesure radicale est toutefois compliquée à mettre en œuvre. En effet, l'article 4 de la Constitution prévoit sans doute que les partis doivent respecter les « principes de la démocratie », ainsi que, si on lit complètement cette disposition, ceux de la « souveraineté nationale ».

Toutefois, tout d'abord, l'application littérale et complète de cet article 4 conduirait à interdire, par exemple, des partis favorables à une Europe fédérale mettant en cause la souveraineté nationale ce qui est inenvisageable. Ensuite, cette disposition ne prévoit pas d'organe compétent, comme c'est le cas en Allemagne avec la Cour constitutionnelle fédérale, pour mettre en œuvre une mesure d'interdiction d'un parti.

³ En ce sens, C. cass, ch. mixte, 10 avril 1998, n° 97-16.970, 97-17.097, 97-17.272 et 97-17.323, *Etat français et a. c/ syndicat Front national pénitentiaire, Syndicat Le Front National de la Police (FNP) c/ Syndicat national des policiers en tenue (SNTP) et autres*.

⁴ Avis du Conseil d'Etat 26 sept. 1996, *AJFP* 1997, n° 1, p. 6.

Enfin, nous avons déjà évoqué une disposition législative tirée d'une loi, celle du 10 janvier 1936, adoptée dans un contexte historique bien particulier des ligues factieuses de l'entre-deux guerres, qui permet au président de la République de dissoudre par décret pris en conseil des ministres, non pas exactement un parti politique, mais un « groupe de combat ou une milice privée ». Cette loi est relativement peu appliquée et ne l'a été à ce jour qu'à l'égard de mouvements régionalistes violents (par exemple pour le FLNC⁵) ou des groupuscules d'extrême-droite (par exemple pour Unité radicale après que l'un de ses membres ait perpétré un attentat contre le président Chirac⁶). Dans cette hypothèse, c'est bien directement le caractère extrémiste du parti ou du mouvement en cause qui est visé et combattu. Il existe d'autres mesures moins radicales, mais plus subtiles ou plus sournoises, qui consistent à réguler l'accès d'un parti politique extrémiste à une élection par le biais de la loi électorale.

II. La régulation de l'accès par la loi électorale

On notera tout d'abord qu'en France, les règles du jeu électoral ne sont pas uniformes et pas les mêmes pour toutes les élections ; de plus, pour une même élection, elles peuvent varier dans le temps. Ces ajustements peuvent être motivés précisément dans le but de régler l'accès de partis dont ceux jugés extrémistes. Ainsi, la mise en place d'un mode de scrutin proportionnel pour les élections législatives de 1986 à l'initiative du président Mitterrand a clairement eu pour but, paradoxalement, de faciliter la présence de députés Front national, de manière à obliger les partis de la droite « classique » à s'associer avec un parti extrême.

Sur cette question du mode de scrutin, il est un fait que les partis extrêmes étant *a priori* minoritaires, ceux-ci sont favorables au mode de scrutin proportionnel qui leur permet une certaine représentation de préférence au scrutin majoritaire qui tend à les écarter. De ce point de vue, pour les deux élections centrales au plan national que sont l'élection présidentielle et les élections législatives, l'utilisation en vigueur du mode de scrutin majoritaire tend à écarter, du point de vue de la représentation, les partis extrémistes.

De même, les différents seuils en vigueur pour se présenter au second tour (par exemple, seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour de l'élection présidentielle ou pour les élections législatives⁷, ceux ayant réunis 12,5 % des inscrits peuvent se présenter au second tour⁸) sont autant de garde-fou contre les partis extrémistes. Un seuil défini en fonction des inscrits est une barre d'autant plus haute à franchir en cas d'abstention importante. Cette hypothèse se vérifie souvent pour les élections locales hors municipales, donc départementales et régionales ce qui conduit à exiger en pratique d'un candidat qu'il recueille autour de 20 % ou plus des suffrages pour pouvoir se présenter au second tour. Cette barre élevée est donc une difficulté supplémentaire pour un parti dit « extrémiste » d'avoir des candidats effectivement élus.

III. La régulation de l'accès aux médias audiovisuels

⁵ Décret du 5 janvier 1983 portant dissolution du Groupement de fait dénommé Front de Libération nationale de la Corse (FLNC).

⁶ Décret du 6 août 2002 portant dissolution d'un groupement de fait.

⁷ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (art. 7).

⁸ C. élec., art. L 162.

Un autre point essentiel dans l'accès aux élections porte sur l'accès aux médias en période électorale. Il existe une régulation en droit français mais concernant uniquement l'accès aux médias audiovisuels. Au demeurant, le déclin de la presse écrite rend aujourd'hui moins prégnant l'existence d'une régulation pour l'accès aux médias écrits mais qui pourrait être opportune, de notre point de vue, s'agissant d'élections locales lorsque un média de presse quotidienne régionale se trouve en situation de quasi-monopole de fait.

Concernant l'accès aux médias audiovisuels, la régulation est organisée par une autorité dite administrative et indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur le fondement de sa mission générale de garantir le pluralisme⁹. A chaque élection, cette institution prévoit des règles d'accès différentes selon que l'on est en ou hors période de campagne électorale. Lorsque cette dernière commence dans les médias à une date arrêtée par le CSA, c'est en quelque sorte une « bouffée d'air » accueillie avec soulagement par les partis ne disposant pas de représentants à l'Assemblée nationale, dont *a priori* les partis extrémistes (même si hors période électorale, les partis non représentés au parlement sont censés disposés d'un temps d'intervention « équitable »).

L'idée générale des principes fixés par le CSA en vue d'assurer sa mission d'organiser le pluralisme est que tous les candidats aient un « accès équitable » dans le temps de parole et d'antenne aux médias audiovisuels. Cet équité est définie proportionnellement en fonction d'un faisceau d'indices déterminant la représentativité supposée, le « poids politique », du parti auquel est affilié le candidat (résultats aux élections antérieures, scores obtenus dans les sondages, sa capacité à s'impliquer effectivement dans la campagne). Cela veut donc dire qu'un parti extrémiste ne se voit pas nécessairement ouvrir au cours de cette période les portes des médias audiovisuels.

Concernant spécifiquement l'élection présidentielle, s'ouvre une seconde période dite de campagne officielle à une date rapprochée de celle du scrutin. A cours de cette période, l'accès aux médias est gouverné par le principe d'égalité, principe conçu de manière stricte et absolue quelle que soit l'importance du parti auquel est affilié le candidat. Pour être plus direct, pour l'élection présidentielle, Marine Le Pen du Front national, Jean-Luc Mélenchon du Front de Gauche ou, par le passé, Arlette Laguiller de Lutte Ouvrière, - si tant est qu'ils soient candidats issus de partis « extrémistes » mais il ne nous appartient pas ici d'attribuer ce label - ont autant de temps de parole et d'antenne que, par exemple, les représentants du Parti socialiste, François Hollande ou des « Républicains », Nicolas Sarkozy.

Il est à noter qu'en l'état actuel du droit, Internet et les réseaux sociaux ne sont pas dans le champ de juridiction du CSA alors même que, peut-être pas l'essentiel, mais une part non négligeable d'une campagne se joue sur ce type de support. Les partis extrémistes ont donc intérêt à peser sur l'opinion par l'intermédiaire de champs de communication pour lesquels ils ne sont quasiment pas limités.

IV. La régulation de l'accès par le contentieux

⁹ L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 13.

Un dernier moyen conduisant à écarter en pratique un parti extrémiste est de contester les conditions de son élection devant le juge de l'élection. Ce dernier peut être le Conseil constitutionnel pour une élection nationale ou une juridiction administrative pour une élection locale ou les élections européennes. Or il semblerait en pratique que le juge de l'élection, ou préalablement à sa saisine, une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) compétente pour l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales, soient particulièrement rigoureux pour des candidats affiliés à des partis « extrémistes », sans qu'une fois de plus ce label soit certifié.

Ainsi, par exemple, on peut penser que le Conseil constitutionnel a été plus exigeant pour l'examen des comptes de campagne d'un candidat d'extrême-droite Bruno Mégret à l'élection présidentielle de 2002 (pour avoir utilisé les moyens d'une collectivité publique)¹⁰ alors que le Conseil avait été bien conciliant pour l'examen des comptes de campagne à l'élection présidentielle de 1995 de candidats de la droite parlementaire, Edouard Balladur et Jacques Chirac¹¹, qui avaient tous deux, si l'on en croit des témoignages postérieurs dont celui d'un membre siégeant à l'époque au Conseil constitutionnel, Jacques Robert¹², dépassé le plafond autorisé et sans que l'on soit sûr, de surcroît, de l'origine des fonds apportés (soupçons de rétro-commissions dans la vente de frégates à Taïwan).

De même, dans le contentieux en cours des élections municipales de 2014, on notera que celui-ci vise une proportion importante de candidats du Front national (par exemple, le compte de campagne du maire FN Fabien Engelmann de Hayange a été rejeté¹³, l'élection du maire FN du Pontet Joris Hébrard été invalidée par la juridiction administrative¹⁴, les élections municipales d'Annemasse ont été annulées par la juridiction administrative en raison d'irrégularités dont était entachée la liste FN¹⁵).

Il est évidemment délicat de dire que la Commission des comptes de campagne ou le juge de l'élection sont de partis-pris vis-à-vis des candidats du Front national. On pourrait tout aussi bien arguer du fait que les candidats de ce parti sont moins bien organisés ou tout simplement plus tricheurs.

Il reste que la législation ouvre désormais une marge d'appréciation au juge pour établir la bonne foi, ou pas, du candidat (le juge doit invalider l'élection et prononcer une inéligibilité en cas de « volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales »¹⁶, formulation qui ouvre la voie à des interprétations qui relèvent de la conscience du juge).

Au final, la sanction du rejet du compte de campagne est le non-remboursement par l'Etat d'une partie des dépenses engagées. Ainsi, des contentieux abondants visant plus particulièrement des partis extrémistes sont un moyen pour étrangler financièrement de tels partis et les éliminer du jeu politique.

En conclusion, la palette de moyens pour empêcher un parti dit extrémiste d'accéder à une élection est donc importante et variée.

¹⁰ Cons. const., déc. 26 sept. 2002.

¹¹ Cons. const., déc. 11 oct. 1995.

¹² J. Robert, *Le Parisien*, 1^{er} déc. 2011.

¹³ Jugement du TA de Strasbourg, 19 déc. 2014.

¹⁴ CE, 25 février 2015, Req. n° 385720.

¹⁵ Jugement du TA de Grenoble du 28 oct. 2014.

¹⁶ C. élec., art. L 118-3.

Il peut exister une dernière hypothèse, compte tenu de la nature même d'un tel type de parti, qui l'empêcherait d'accéder à une élection : l'« autocensure ». En effet, un parti extrémiste peut juger que l'essentiel pour lui n'est pas d'avoir des représentants dans des assemblées délibératives, et ainsi de mouler dans un système, mais plutôt de diffuser une doctrine anti-système, de provoquer et de choquer, si ce n'est de susciter des heurts. La réponse n'est pas tant alors celle du droit constitutionnel ou plus largement du droit public mais plutôt celle du droit pénal. A cet égard, le code pénal admet aujourd'hui la responsabilité pénale des personnes morales, donc *a priori* des partis politiques, mais elle n'est en pratique que très rarement mise en cause pour une telle entité¹⁷. La limitation de l'accès à une élection peut alors ne pas être d'ordre collectif et ne pas concerner un parti politique mais passe par la condamnation individuelle de ses dirigeants et le prononcé express d'une peine complémentaire d'inéligibilité. Ici réside une solution qui concilie la liberté de formation des partis politiques avec le nécessaire respect des principes de l'Etat de droit.

¹⁷ Le seul cas, à notre connaissance, de mise en cause de la responsabilité pénale d'un parti politique est celui, par une décision de mise en examen de juges d'instruction du pôle financier de Paris du 6 mai 2015, du « micro-parti » de Marine Le Pen « Jeanne » pour escroquerie et acceptation par un parti politique d'un financement provenant d'une personne morale.